

我国城市生活垃圾管理收费政策探析

林 琳

(厦门大学 环科中心, 福建 厦门 361005)

摘要:随着城市生活垃圾排放量的迅速增长,垃圾处理费用不断增加,给城市生活垃圾管理和国家财政带来很大压力。很多国家先后实行了垃圾收费制度,以达到补偿垃圾处理费用和促进垃圾源头减量的双重目标。在分析生活垃圾收费制度产生的理论基础、主要形式和国外执行情况的基础上探讨了我国垃圾收费的政策选择,指出垃圾收费应注重与其它环境政策手段互动协调。

关键词:城市生活垃圾管理;垃圾收费;政策选择

中图分类号:X705 文献标识码:A 文章编号:1008-9500(2009)07-0046-03

Analysis of Charging Waste Fee of MSW Management in China

Lin Lin

(Environmental Science Research Center, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: With the soaring growth of urban solid waste, most cities in China are facing the great financial burden of waste disposal. The method of charging waste fee is widely introduced in many developed countries in order to offset the expanding disposal fee and encouraging source reduction. This study analyze the theoretical basis of charging waste fee, main forms and implementation in developed countries and then suggest that it should coordinate with other policies to achieve sustainable management in China.

Keywords: MSW; waste fee charging; policy

1 城市生活垃圾收费的理论基础

1.1 市场失灵和外部效应——垃圾问题的理论根源

城市垃圾的大量产生可以用市场失灵来解释。首先,垃圾应该被看作是产品生命周期过程的组成部分,垃圾的处理应该由生产垃圾的行为主体负责。然而,在传统机制下,垃圾的处理完全由政府来负责,对于企业或个人而言,处理垃圾的边际私人成本很低甚至为零,大大低于边际社会垃圾处理成本。在这种情况下,将导致垃圾实际排放量远远高于社会最优排放量。

其次,由于城市垃圾问题具有外部不经济性,使得行为全体在决定不同层次的生产、消费活动时,往往只从自身角度考虑面临的成本和利益,而对此产生的社会后果却没有或没有完全折算成与行为主体有关的成本和收益。而且在竞争的压力下,行为主体即使意识到其垃圾排放的社会处理代价,只要其行为不受社会的严厉惩罚,也往往置之不理,将该处理成本转嫁给社会和未来。因此,外部性是造成城市生活垃圾问题的重要经济根源。

1.2 公共服务领域政府干预理论

纯粹意义上的公共物品是由国家而不是由市场生产的。纯粹意义上的私人物品是通过选择而被消费的物品,而且只有那些为之付费的人才有权力对其进行消费。公共物品用税收和借贷的方式予以支付,它们的价格表现在资助其生产所需的征税水平。而私人物品则是通过在市场条件下运行的价格体系予以支付^[1]。

从垃圾处理服务产业的自身特性来看,既具有环境公益性,又具有经济活动性。其显著的公益性将垃圾处理产业与其他产业区分开来;同时又具有经济活动的一般特征,即它是按照市场规律运行的,要考虑其自身的盈利和经济效益。这种双重特点,具体到生活垃圾管理领域,要求国家首先强制性地规定生活垃圾必须处理。其次在垃圾收运、处理设施的建设和运营方面,国家通过直接投资、参与、扶持垃圾处理服务行业,同时通过财政补贴、税收、信贷等方面的优惠政策以及实行垃圾处理服务的有偿使用等一定的经济政策,实现生活垃圾处理的可持续运行^[2]。

1.3 污染者付费原则

污染者付费原则强调污染环境造成的损失以及防治污染的费用应当由排污者承担,而不应转嫁给

收稿日期:2009-03-02

作者简介:林琳(1984-),女,福建莆田人,在读硕士研究生,研究方向:固体废弃物管理。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

国家和社会,从而体现了个体责任的扩大和保护社会公益的法律要求。

生活垃圾是导致城市环境污染的主要原因之一,垃圾必须处理。但公众个体不具备自行处理的能力。因而政府要求垃圾产生后必须经过集中处理,这实际上是将城市垃圾产生者的治污义务转移给垃圾处理系统代为承担。这种义务的代履行并不能免除污染者或潜在污染者的污染责任。对生活垃圾处理企业在代履行过程中所付出的代价,排污者理应以承担。征收垃圾处理费就是一种手段,征收垃圾处理费还能体现预防为主的精神,有利于对污染的全过程控制以及污染责任的落实。

1.4 公共服务市场化的理论

种种“政府失灵”表明,政府虽然可以通过公共选择的过程来制定公共政策,提供公共物品和公共服务,却难以实现资源的有效配置。而市场的最大功能优势就是可以通过在市场交换过程中的个体选择过程实现资源的有效配置,但却无法消除其外部效应并保证社会公平。如果将两者有效地结合起来,则既可以利用政府权威来确保公平,又能通过市场交换来体现效率^[3]。

经济合作与发展组织(OECD)国家的垃圾管理大多都采用与市场经济接轨的方式,将垃圾收集、清运、处置等环节尽可能地市场化,完全或者部分企业化。尽可能地将垃圾处理由政府行为变为企业行为,使得企业自负盈亏,以减轻政府的财政负担并为企业提供商业机会。这些国家认为,责任分散的管理模式(或是由不同的政府部门分别管理;或者是成为一个大的政府部门的附加责任的一部分)导致了缺乏责任感,缺乏服务衔接的整体责任感,费用控制能力有限等不良后果。

2 垃圾收费额的确定及收费的主要形式

2.1 收费额的确定

垃圾处理的费用不仅包括垃圾收集、运输和无害化处理的费用,还包括处理设施的建设费用、作业机具费用等在内的其它成本。一些国家的实际情况表明,总费用不能完全依靠收费补偿,还需要政府补贴,其中基础建设费用大多由政府来支付。目前,我国的垃圾收费标准较低,不能弥补垃圾的收集和处置费用。

2.2 收费的主要形式

2.2.1 定额收费制

定额收费,即按照统一的费率征收居民户的城市生活垃圾处理费,每户居民支付固定数目的费用,

而与垃圾实际产生量无关。这种方式对垃圾排放者的行为没有约束能力,对垃圾的减量化和资源化没有太大的帮助,是刺激机制最弱的一种收费制度,但具有便于实施的优势。

2.2.2 计量收费制

计量收费,即按照垃圾排放量付费,也称为单位价格收费、可变收费等。计量收费根据垃圾清运和处理量(体积或重量)来收取费用。由于生活垃圾的排放数量与收费数额直接相关,为了减少垃圾费的缴纳数额,人们会从选择商品、生活习惯以及垃圾排放行为等多个方面采取措施,尽量减少生活垃圾的排放量,促进垃圾的资源化与减量化,并体现了真正的公平、经济合理、环境可持续性。2007年,美国共有超过7000个社区实行垃圾计量收费,覆盖了美国1/4的人口。据美国环保署2004年的统计显示,计量收费帮助社区实现废弃物减量14%~27%^[4]。德国曾在国内5个地区进行过不同形式的垃圾计量收费试点研究,结果表明,与定额收费相比,计量收费获得了18%~34.4%的减量效果。

由计量依据看,计量收费可分为体积计量与重量计量两种。

2.2.2.1 体积计量系统

在体积计量系统中,居民以使用的垃圾容器的数量和尺度为垃圾收集(通常通过直接填表)收费依据。有些地区直接依据置出垃圾袋的数量交费。有的则要求居民购买专用的垃圾袋、标签或标贴,购买价格中即包括垃圾收集成本。

体积计量系统的建立、运作与管理费用相对较低,使用垃圾袋、标签或标贴的简单计划无需投入大量的垃圾管理费用或明显增加投入。因此,当前大多数地区均采用体积计量法。

2.2.2.2 重量计量系统

在重量计量系统中,垃圾在路边称重,居民根据重量支付收集和处理费。重量计量系统对垃圾减量提供了最直接的刺激,居民避免产生、循环使用或堆肥利用的每磅垃圾都导致直接的节约。另外,居民一般认为这种系统更为公平,从而易于理解和接受。

近年来,由于称量和数据记录设备的不断改进,这种方法的可行性也日渐增强。例如,条形码或射频(无线电频率)标牌的价格下降,称重天平在斜面或运动中也可使用,并且改进了计算机数据收集和记账系统。

3 我国垃圾收费的政策选择

3.1 计量收费目前不适合我国国情

虽然目前发达国家的许多城市越来越青睐计量收费,但垃圾计量收费只是促进垃圾减量的手段之一,是必要条件而不是充分条件。计量收费近期在我国尚不具备使用条件。主要原因有,第一,从理论研究结论看,该政策对垃圾减量的作用主要通过促进源削减和增加回收来体现,但源削减的作用并不明显,主要作用还是增加回收。然而要实现回收水平的提高是有条件的,如果垃圾产生者没有更多的垃圾排放选择,如畅通的回收渠道、堆肥途径,则计量收费对降低垃圾排放量的作用是有限的。目前我国的回收机制尚不健全,在这种情况下很难发挥计量收费制的减量效果。第二,从政策实施条件看,实施计量收费的国家和城市大都经济发达,人们的环境意识普遍较高,且是在定额收费制已经实施多年之后,有一定基础的前提下实施的。而目前我国在这方面还存在一些障碍,垃圾收费的观念刚刚开始建立,计量收费的思想基础薄弱,公众不易接受;实际操作中也还会有许多问题,政策的实施成本过高。第三,缺乏监督机制,会导致许多非法倾倒的现象,即使在发达国家也很普遍^[4]。

3.2 现阶段主要应完善我国定额收费的制度体系

定额收费是目前比较适合我国国情的垃圾收费制度。现阶段的主要工作应该是完善我国定额收费的制度体系。由于定额收费这项政策刚刚起步,在实施过程中应注意首先考虑到人们的思想接受过程和居民平均经济承受力,现阶段垃圾收费费率不宜过高。虽然从理论上讲,垃圾收费费率的最终确定应该是一个城市垃圾收集、运输和最终处理的实际成本,但此目标的实现应该与我国社会经济发展、制度创新相协调发展。过高的收费率或提价速度太快,不仅会影响征收的效果,还会挫伤居民承担费用的积极性。其次是提高征缴率。建立严格的收费管理体系,确保各个环节的公正透明,既要防止居民逃避付费,又要防止负责征收部门的擅自留用。第三是保证资金的专款专用和合理分配,不断提高垃圾收集处理的管理水平。只有不断改善城市的环境卫生面貌,才能取得公众的信任,使得垃圾收费制度深得人心。

3.3 垃圾收费制度必须与其它垃圾管理政策相协调

生活垃圾收费是城市生活垃圾管理体系中的一

环,必须在整个生活垃圾管理的框架下发挥作用。首先,它应该是环境管制手段的一种辅助手段。管制手段的作用和效果较为直接、明显。虽然收费手段具有一定的经济效率,但其制度的制定和实施受到众多因素的制约,不能完全实现按其所设定的经济效率,如果没有管制手段的配合,在执行效果方面,必然会受到很大影响。从各国实践来看,所采用的经济手段都是出于辅助某种管制手段而产生的。垃圾处理产业化是保证垃圾处理高效性的手段,分类收集与回收则是实施生活垃圾减量化、资源化、无害化的有效途径。前者是末端无害化处理,后者是从垃圾源头减量入手,而垃圾收费刚好是作为这两种垃圾管理政策的配套手段而出现的。

其次,随着垃圾管理对策视点的不断前移,垃圾收费手段必然需要与其它多种经济手段复合使用,才能获得持久的效果。通过多种经济手段的优化组合,寻求扬长避短基础上的优势互补。如很多国家的押金返还制度就取得了非常好的减量效果,而20世纪80年代后期一些发达国家开始广泛推行的生产者责任制度,更是将视野扩展到了整个产品生命周期的范围。

4 结束语

生活垃圾收费制度在我国城市垃圾管理体系中虽然不是最重要的,但却是必不可少的。城市垃圾管理应将各种环境政策手段发挥共同作用所达到的效果设为总目标,然后使其在相互协调的基础上发挥各自的作用。

参 考 文 献

- 1 黄 静.城市污水集中处理收费法律制度研究——兼论环保服务的市场化[D].武汉:武汉大学,2001.
- 2 刘光秀.我国城市生活垃圾处理的市场化对策探讨[J].四川环境,2001,20(4):40-41;46.
- 3 沈满洪.环境经济手段研究[M].北京:中国环境科学出版社,2001.
- 4 Lisa A.Skumatz. Pay as you throw in the US:Implementation,impacts, and experience[J].Waste Management 28,2008,2 778-2 785.

(责任编辑/陈 军)

广而告之

欢迎订阅《中国资源综合利用》杂志